تطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية في ظل ميثاق الأمم المتحدة_

برزوق حاج،
جامعة مستغانم

مقدمة

ايقصد بالعقوبات الاقتصادية تلك الإجراءات الاقتصادية التي تهدف إلى التأثير على إرادة الدولة في ممارسة حقوقها لحملهاعلى احترام التزاماتها الدولية، فالعقوبات الاقتصادية الدولية يتم اللجوء إليها من طرف الدول فرادى أو جماعات في ظل المنظمات الدولية سواء عالمية أو إقليمية، كما أنها تعد نتيجة لاعتداء شخص من أشخاص القانون الدولي العام على مبادئ القانون الدولي العام أو لأحكام ميثاق الأمم المتحدة حيث تتخذ شكل الحصار أو الحظر أو التحريم الاقتصادي، والمقاطعة الاقتصادية حيث تعمد دولة ما على وقف علاقاتها الاقتصادية والمالية مع دولة أخرى ورعاياها بهدف إجبار هذه الدولة على القيام بالتصرف المطلوب. فالعقوبات الاقتصادية يمكن أن نراها من جانب وقائي يتمثل في منع الدولة مرتكبة المخالفة من الاستمرار في سلوكها المخالف للقانون الدولي، أما الجانب الآخر فهو عقابي ينتج عن تطبيقها إيقاع الضرر بالدولة المنتهكة للالتزامات الدولية. إن العقوبات الاقتصادية الدولية يراد من ورائها تعديل سلوك الدولة بما يتلاءم والقانون الدولي كما أنها وسيلة لحماية مصالح المجتمع الدولي. ففي إطار منظمة الأمم المتحدة وبمقتضى ميثاقها تستطيع فرض جملة التدابير المدرجة في الفصل السادسوالسابع من الميثاق، حيث تتدخل أجهزتها في إعمالها وبالأخص مجلس الأمن والجمعية العامة وفق ضوابط وشروط .

وإذا قرنا بين مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة نجد أن الأول يتخذ قرارات ملزمة تتعلق بفرض العقوبات الدولية بصفة عامة والعقوبات الاقتصادية بصفة خاصة بعكس الثانية التي تصدر توصيات في هذا الشأن تكون غير ملزمة قانونا.

ومن هنا يثور التساؤل حول مدى السلطات التي يتمتع بها مجلس الأمن في في تطبيق العقوبات الاقتصادية ؟ ما هي ضوابط تطبيق هذه العقوبات في ظل وجود دول كبرى ودول صغيرة ؟ للبحث في هذا الموضوع آثرت تقسم الدراسة وفق ما يلي:

أولا: دور مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة في تطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية.

من بين أجهزة الأمم المتحدة يتمتع مجلس الأمن بأهمية متميزة نتيجة اضطلاعه بتحقيق الهدف الأساسي الذي من اجله أنشئت منظمة الأمم المتحدة وهو المحافظة على السلم والأمن الدوليين[1]. حيث اعترف له ميثاق الأمم المتحدة بسلطة إصدار قرارات ملزمة، حيث يجتمع كلما دعت الضرورة ذلك، وهذا بخلاف الجمعية العامة للأمم المتحدة التي تمارس نشاطها من خلال عقد دورة انعقاد عادية ودورات استثنائية.

1. دور مجلس الأمن في تطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية: حرص واضعو ميثاق الأمم المتحدة على تحديد سلطات مجلس كجهاز تنفيذي لها في المجال العقابي بشكل مفصل وهذا حتى يتمكن مجلس الأمن من استعمال سلطاته دون قيود.

حيث تطبيق التدابير متروك للسلطة التقديرية لهذا المجلس، فله وحده يقرر متى هناك تهديد للسلم أو الإخلال به وتحديد الطرف المتسبب في هذا التهديد طبقا

للمادة **39** من ميثاق الأمم المتحدة كما أن له سلطة توقيع العقوبات وتحديد أي من هذه العقوبات التي تناسب الحالة ومتى توقع وأي دول ستتولى التنفيذ[2].

ونظرا لعدم تحديد ميثاق الأمم المتحدة المقصود بعبارات تهديد للسلم أو الإخلال به والتي وردت في المادة **39** من ميثاق الأمم المتحدة [3]، فإن مجلس الأمن الحرية والاستقلالية في تكييف حالات التهديد بالسلم وهذا من خلال السلطة التقديرية التي يتمتع بها في هذا المجال وبتالي اختيار التدابير الواجب إعمالها سواء الآليات الوقائية المنصوص عليها في الفصل السادس أو تلك الواردة في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة[4]. غير انه براعي في كل ذلك تحقيق أهداف ومقاصد الأمم المتحدة[5].

ولقد شهد مفهوم الأمن والسلام الدوليين تطورا كبيرا، حيث بمقتضى المادة **39** من ميثاق المم المتحدة أوكلت لمجلس الأمن مسؤولية تحديد العوامل التي تشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين، وبما أن ليس هناك تعريفا محددا ومكتوبا لهذه العوامل في ميثاق الأمم المتحدة فإن خطر النزاعات والصراعات والمواجهات المسلحة بين الدول كان دائما هو المعيار ولكن تغير الأمر خاصة إثر بيان لمجلس الأمن في القمة المنعقدة في **13** يناير **1992** حيث التفكير في إمكانية توسيع مفهوم السلام.

لقد أصبحت المصادر غير العسكرية لعدم الاستقرار تشكل تهديدا فعليا للسلام والأمن الدوليين وتلك المصادر تتمثل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية والبيئية[6]. وعلى ذلك لمجلس الأمن أن يتدخل في الحالات التي تخرج عن الإطار التقليدي لحالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان، إذ أن هذه الصور لم تعد تقتصر على استخدام القوة المسلحة فحسب بل تعدت ذلك إلى حالات أخرى قد يكون استمرار استعمار الأقاليم وعدم السماح لشعوبها بحق تقرير المصير أو حالات التفرقة العنصرية التي تمارسها بعض الدول[7].

إن مجلس الأمن ووفقا للمادة **41** من ميثاق الأمم المتحدة أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا .

لما يلاحظ أن هذه التدابير الواردة في المادة **41** لم تحدد على سبيل الحصر وإنما تركت لمجلس الأمن السلطة الكاملة في تقرير ما يراه مناسبا من تدابير لا تستلزم استخدام القوة المسلحة.

والتدابير غير العسكرية من الوسائل المستحدثة في القانون الدولي وقد عرفت لأول مرة عام **1905** حين قاطعت الصين البضائع الأمريكية ردا على قفل أقاليم الولايات المتحدة في وجه المهاجرين الصينيين إليها.ثم ما لبثت الحربان العالميتان أن أكدتا على أهمية هذه التدابير خاصة الاقتصادية منها[8].

2. دور الجمعية العامة للأمم المتحدة في تطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية:

تعد الجمعية العامة الجهاز الرئيسي الأول للأمم المتحدة وهذا نظرا إلى عدد الأعضاء في هذا الجهاز حيث يمثل فيها جميع الأعضاء على قدم المساواة وفقا للفقرة الأولى من المادة **9** من ميثاق الأمم المتحدة فالعضوية فيها مقررة لكل الدول دون تمييز بين الدول الكبرى والدولالصغرى[9].إن الجمعية العامة تساهم أيضا إلى جانب مجلس الأمن الدولي في حفظ السلم والأمن الدوليين، حيث بالرجوع إلى المادة **10** من ميثاق الأمم[10] المتحدة نجدها تخول للجمعية العامة مناقشة أية مسألة تدخل في اختصاص الأمم المتحدة، حيث لها إصدار توصيات بشأنها.

غير أنه الجمعية العامة للأمم المتحدة لم تذكر في الفصل السابع من ميثاقالأمم المتحدة مع هذا فلها أن تصدر توصيات بفرض تدابير قسرية غير مسلحة، يصح هذا رغم عدم فشل مجلس الأمن في القيام بوظيفته في حفظ

السلموالأمن الدوليين، فممكن ان تنظر في المسائل التي تدخل في نطاق الفصل السابع من الميثاق والتي تتطلب عمل من أعمال القسر.

إن نص المادة **11** الفقرة **2** من الميثاق تتيح للجمعية العامة سلطة بحث هذه المشاكل لكي يتسنى لها إحالتها على مجلس الأمن. فالجمعية العامة للأمم المتحدة أوصت بجزاءات ضد جنوب إفريقيا بسبب سياسية الأبارتهيد أو بسبب موقفها من إقليم ناميبيا ففي **6** نوفمبر **1966** أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم **1861** الذي أوصى الأعضاء باتخاذ إجراءات شديدة في مواجهة جنوب إفريقيا بما فيها قطع الصلات الاقتصادية معها.كذلك في عام **1964** اقترحت اللجنة الخاصة بالأباردتهيد فرض حظر شامل وخاصة على البترول ومنتجاته والمعادن، وفي **1965** اقترحت تطبيق جزاءات اقتصادية شاملة كما أن قرارها رقم **2045** الصادر في **1965/02/15** قد لفت نظر مجلس الأمن إلى أن الموقف في جنوب إفريقيا يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين وأوضحت أن تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ضرورة لا مناص عنها لحل مشكلة الأباردتهيد وأن الجزاءات الاقتصادية هي السبيل الوحيد نحو حل سلمي[11].

ويظهر دور الجمعية العامة للأمم المتحدة حين يصل الأمر إلى فشل مجلس الأمن عن القيام بمهمته في حفظ السلم والأمن الدوليين بسبب استعمال حق الاعتراض، فتتدخل هنا الجمعية العامة للأمم المتحدة لتحل محل مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين وبتالي لها أن تفرض تدابير ذات طابع قسري تشمل جزاءات ذات طابع اقتصادي[12].

ثانيا: نطاق تطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية: ان قيام الأمم المتحدة لم يكن في نهاية الأمر إلا محصلة توافق عام بين الدول الكبرى المتحالفة[13].هذه الدول نجد أنها ضمنت لنفسها مقاعد دائمة في مجلس الأمن، بالإضافة إلى تمكينها من حق الفيتو أو الاعتراض على قرار المزمع إصداره من مجلس الأمن، حيث يمنع من إصداره حتى ولو وافق عليه أعضاء مجلس الأمن الباقين. فصوت إحدى الدول

الخمس الكبرى يؤدي إلى تعطيل مفعول جميع الأعضاء الآخرين، بشرط أن يعبر هذا الصوت عن معارضة صريحة لصدور القرار أما مجرد الامتناع عن التصويت أو الغياب عن الجلسة فإنه لا يعتبر من قبيل الاعتراض[14].مما سيق يتضح أن توقيع تدابير قسرية على الدول الكبرى يعد مستبعدا رغم تحقق شروط ذلك، فتطبيق عقوبات على إحدى الدول الكبرى قد يخلق من ردود الفعل ما يؤدي إلى تدمير سلطة الأمم المتحدة، كما أن تجنب توقيع عقوبات على هذه الدول قد يخلق إحساسا بالتفرقة والتمييز بين الدول الصغرى والدول الكبرى، الأمر الذي يؤثر في التضامن الضروري لاستمرار منظمة الأمم المتحدة[15]. وعليه فإن الدول الكبرى بالأمم المتحدة واعتمادا على قوتها السياسية والاقتصادية والعسكرية، وعلى نفوذها القوي في مجلس الأمن وتمتعها بحق الفيتو تعذر معه تطبيق العقوبات الواردة في ميثاق الأمم المتحدة.

مما يبرز عدم تطبيق العقوبات الاقتصادية على الدول الكبرى رغم انتهاكها لمبادئ أهداف الأمم المتحدة، نجد حالات واضحة تعبر عن ازدواجية المعايير في هذا المجال، فناك بعض الدول مثل العراق فرضت عليها مختلف أنواع العقوبات بداعي انتهاك الشرعية الدولية، حيث وصل الأمر إلى احتلالها عام **2003** مع نهب مقدراته بالمقابل نجد إسرائيل التي في كل مرة تنتهك قواعد القانون الدولي بمخالفتها لقرارات منظمة الأمم المتحدة وعدم تنفيذها مما يبرر تطبيق العقوبات عليها، غير أن لم شيء من ذلك نتيجة وقوف الدول الكبرى خاصة الولايات المتحدة إلى جانبها[16].

ثالثا: حالات تطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية: سنقتصر في دراستنا لتطبيق العقوبات الاقتصادية على الحالة العراقية على اعتبار أن الأزمة العراقية من الأزمات الدولية الفريدة التي تعامل معها مجلس الأمن بصرامة لم يعهدها المجتمع الدولي من قبل .

لقد تدرج مجلس الأمن الدولي لحل الأزمة في العراق والتي بدأت بغزو العراق للكويت عام **1990**، حيث أصدر مجلس الأمن قرارا يدين فيه الغزو ويعتبره عملا غير مشروع ثم قام بعد ذلك بإصدار قرارات تفرض جزاءات دولية شاملة على العراق [17] .

فمن بين القرارات التي أصدرها مجلس الأمن الدولي بخصوص العراق القرار **661** في **1990/08/5**، حيث استند على الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، قرر خلاله امتناع جميع الدول عن استيراد أو تصدير سلع وخدمات من العراق والكويت وإليهما، وحظر أية أنشطة يقوم بها رعايا الدول أو في أقاليمها، أو تحويل أموال لهذا الغرض وغيره أو نقل أسلحة أو معدات عسكرية ،و لا يشمل الحظر المعدات الطبية والمواد الغذائية لاعتبارات إنسانية[18].

وما يلاحظ في القرار **661** أنه كشف عن محدودية العقوبات الاقتصادية ذلك أن هذا القرار يلزم كل دولة على حدة فمخالفة أية دولة لهذا الالتزام بمقاطعة العراق اقتصاديا من شأنه أن يلغي جدوى العقوبات الاقتصادية في مجموعها . ومن هنا جمعت الولايات المتحدة بين المادة **15** من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بالدفاع الشرعي وقرار مجلس الأمن **661**، ونتج عن هذا الربط أن للولايات المتحدة الحق في أن تراقب السفن الأجنبية وتتثبت من عدم مخالفتها الحظر بصرف النظر عن علم السفينة محل التفتيش. والملاحظ في هذا الطرح الأمريكي أنه لقي تحفظات من لدن الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن أنه يثير جملة من المسائل القانونية تتمثل أساسا في أن مفهوم التفتيش ينصرف إلى إجراء بحري شامل للعراق وهو نوع من أعمال الحرب والقرار **661** لم يقض بذلك، وأن الانتقال إلى العمل العسكري يستوجب من مجلس الأمن الانتقال من تطبيق المادة **41** من الميثاق إلى المادة **42** منه[19]. وبذلك أصدر مجلس الأمن في **25** أوت **1990** القرار رقم **665**،حيث جاء فيه ما يلي :

1- يدعو الدول الأعضاء التي تتعاون مع حكومة الكويت والتي لها قوات بحرية في المنطقة أن تتخذ من التدابير ما يتناسب مع الظروف المحددة في إطار سلطة مجلس الأمن لإيقاف جميع عمليات الشحن البحري القادمة والمغادرة بغية تفتيش حمولاتها ووجهتها ة التحقق منها ولضمان التنفيذ الصارم للأحكام المتعلقة بهذا الشأن والتي ينص عليها القرار رقم **660** .

2- يدعو المجلس الدول الأعضاء بناء على ذلك إلى التعاون حسبما تقتضي الضرورة الامتثال لأحكام القرار **661** مع استخدام التدابير السياسية والدبلوماسية إلى أقصى حد ممكن وفقا للفقرة الأولى.

3 - يطلب من كافة الدول وفقا للميثاق أن يقدم مثل هذه المساعدة اللازمة للدول التي تتعاون مع حكومة الكويت [20].

نلاحظ في القرار أنه ميز بين نوعين من المخاطبين بأحكامه دول ذات أساطيل بحرية أو غيرذات أساطيل بحرية، وقد ابتكر هذا القرار أسلوبا يضمن التزام جميع الدول بالعقوبات الاقتصادية. أما القرار **670** الصادر في **25** سبتمبر **1990** فقد فرض مجلس الأمن الدولي حظر جوي شامل على العراق حيث تضمن هذا القرار حظر مختلف الرحلات الجوية من وإلى العراق والكويت المحتلة وطالب نفس القرار الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بحظر مختلف رحلاتها لأي غرض إلى هاتين الدولتين كما طالبها بعدم السماح لأي رحلات جوية قادمة من الكويت أو العراق باستخدام مطاراتها أو أراضيها. مما يلاحظ في قرارات مجلس الأمن بخصوص العراق أنها تشكل سابقة في مجال فرض التدابير أو الجزاءات رغم أن دول كثيرة حالتها ماثلت العراق أو أنها كانت في نفس الحالة التي كانت فيها العراق، بالإضافة إلى ذلك فإن مجلس الأمن لم يمهل العراق الوقت الكافي لتنفيذ قراراته . فالعقوبات المفروضة على العراق تعد أسرع وأشمل أحكم عقوبات يفرضها مجلس الأمن في تاريخه منذ نشأة الأمم المتحدة [21].

الخاتمة

من خلال دراستنا هذه يتضح أن العقوبات الاقتصادية الدولية تتنوع وغير محصورة بمقتضى نصوص، وأن مجلس الأمن الدولي له السلطة الكاملة في اختيار العقوبة المناسبة.المسألة المهمة في هذه التدابير مرتبطة بالأساس بممارسة الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن لحق الفيتو مما يجع القرارات التي تتخذ في هذا الشأن تتأثر بالوجهة السياسية أكثر منها قانونية فالممارسة الدولية والواقع يدلان على أن دول كثير سجل عليها مخالفات دولية دون أن يتخذ ضدها أي تدبير مهما كان نوعه بخلاف دول أخرى التي سلط عليها مختلف العقوبات الاقتصادية.

ومن هنا نوصي بإصلاح الأمم المتحدة، خاصة مجلس الأمن في مجال على الأقل في طريقة اتخاذ القرارات وبالأخص تلافي العمل بحق الفيتو في مجال فرض التدابير القسرية ومنها الاقتصادية . كما يمكن إتاحة الفرصة للجمعية العامة للأمم المتحدة في فرض قرارات ملزمة في حالة عدم قيام مجلس الأمن بدوره خاصة في حفظ السلم والأمن الدوليين.

كما نسجل أن من موجبات فعالية العقوبات الاقتصادية ضرورة تعاون الدول في تنفيذ القرارات المتضمنة فرض العقوبات الاقتصادية، لا يمكن أن تتحجج أية دولة أن تنفيذ هذه العقوبات قد يضر بمصالحها.

الهوامش:

(1) حسام أحمد محمد هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن (في ضوء قواعد النظام العالمي الجديد)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 5.

(2)د عبد الغفار عباس سليم، مستقبل العقوبات الدولية بالأمم المتحدة، ط1، دارالنهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 82.

(3)انظر المادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة.

((4د عميمر نعيمة، دمقرطة منظمة الأمم المتحدة ،

(5)انظر المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة.

((6د عبد الغفار عباس سليم، نفس المرجع السابق، ص 84.

(7) ممدوح شوقي مصطفى كامل، الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي، دار النهضة العربية، 1985، ص 481.

((8ممدوح شوقي مصطفى كامل، نفس المرجع السابق، ص 472.

(9)عبد الناصر أبو زيد، الأمم المتحدة بين الإنجاز والاخفاق، دار النهضة العربية، 2008، ص 40.

(10)انظر المادة 10من ميثاق الأمم المتحدة.

((11محمد إبراهيم ملتم، الجزاءات الدولية كأسلوب لإدارة الأزمات، دار النهضة العربية، 2009، ص 64.

(12)د عبد الغفار عباس سليم، نفس المرجع السابق، ص 98.

(13)حسن نافعة، إصلاح الأمم المتحدة في ضوء المسيرة المتعثرة التنظيم الدولي، مركز الجزيرة للدراسات، 2009، ص 45.

(14)محمود صالح العادلي، الشرعية الدولي في ظل النظام العالمي الجديد، دار الفكر الجامعي، ص 33.

(15)د عبد الغفار عباس سليم، نفس المرجع السابق، ص 140.

(16)د عبد الغفار عباس سليم، نفس المرجع السابق، ص 140

(17)محمد إبراهيم ملتم، الجزاءات الدولية كأسلوب لإدارة الأزمات، المرجع السابق، ص 123

(18)د عبد الله الأشعل، مأساة العراق البداية والنهاية، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، 2003، ص 96.

(19)د إبراهيم سلامة، الأزمة من المنظور القانوني لنظام الأمن الجماعي الدولي، السياسية الدولية، العدد 102، أكتوبر 1990، ص 123..

(20)انظر نص القرار رقم 665 المؤرخ في 25 أوت 1990.

(21)د عبد الغفار عباس سليم، نفس المرجع السابق، ص 201−203 .